Staten-Generaal 1/2

Vergaderjaar 2015–2016

34 315 Oprichting Nederlandse Loterij B.V.

A/ nr. 1

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 9 oktober 2015.
De wens over de voorgenomen rechtshandeling nadere inlichtingen te ontvangen kan door of namens een van beide Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer te kennen worden gegeven uiterlijk 19 november 2015.

Het oordeel dat de voorgenomen rechtshandeling een voorafgaande machtiging bij de wet behoeft kan door een van beide Kamers worden uitgesproken uiterlijk op 19 november 2015 dan wel binnen veertien dagen na het verstrekken van de in de vorige volzin bedoelde inlichtingen.

Bij deze termijnen is rekening gehouden met de recesperiode van de Tweede Kamer.

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 oktober 2015

In de brief van 11 juli 2014 (Kamerstuk 24 557, nr. 134) aan de Tweede Kamer heeft de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie gemeld dat de Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij (de Staatsloterij) en Stichting Nationale Sporttotalisator (SNS) onderzochten of zij voordeel zouden hebben van vergaande samenwerking. Inmiddels hebben de Staatsloterij en SNS het initiatief genomen om de samenwerking vorm te geven met een fusie. Omdat de fusie vorm krijgt door het oprichten van een gezamenlijke holding (de Holding) leg ik dit voornemen aan de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal voor conform artikel 34 van de Comptabiliteitswet. In deze brief licht ik mijn oordeel over de door de Staatsloterij en SNS aan mij voorgelegde fusieplannen toe.
Ik ga daarbij eerst in op de redenen voor de fusie tussen de Staatsloterij en SNS en de business case die de fusiepartijen mij hebben voorgelegd. Vervolgens licht ik toe hoe het publiek belang na de fusie geborgd is. Ook de juridisch technische uitwerking en de gevolgen voor de rijksbegroting komen aan de orde. Ik schets in deze brief tot slot ook hoe de voorhangprocedure zich verhoudt tot de mededingingsrechtelijke beoordeling van de fusie door de ACM.

1. Redenen voor de fusie

De Staatsloterij en SNS hebben mij de business case van de fusie voorgelegd. In deze business case zetten zij de belangrijkste redenen voor de fusie uiteen en laten de fusiepartijen zien dat er een positief financieel resultaat met de fusie te bereiken is. Hieronder schets ik eerst kort de huidige positie van de Staatsloterij en SNS. Vervolgens ga ik in op de redenen die beide loterijaanbieders zien om te fuseren.

De Staatsloterij en SNS zijn beide actief op de Nederlandse loterijmarkt. De Staatsloterij organiseert de maandelijkse Staatsloterij, het wekelijkse Miljoenenspel en een aantal bijzondere trekkingen zoals de Oudejaarstrekking en de Koningsdagtrekking. De Nederlandse staat heeft de

kst-34315-1
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

exclusieve zeggenschap over de Staatsloterij. De staat ontvangt de afdrachten van de Staatsloterij, die de afgelopen twee jaar meer dan 80 miljoen euro bedroegen.
SNS organiseert het wekelijkse Lotto-spel, sportweddenschappen met de TOTO en de dagelijkse Lucky Day trekking. Daarnaast biedt SNS krasloten aan en is er het wekelijkse Europese spel Eurojackpot. SNS draagt af aan NOC*NSF en Stichting Aanwending Loterijgelden Nederland (ALN). Het volledige resultaat van SNS gaat via deze instellingen naar sport en diverse maatschappelijke doelen. De jaarlijkse afdracht aan NOC*NSF en ALN bedraagt circa 60 miljoen euro.

De Staatsloterij en SNS geven aan dat de Nederlandse kansspelmarkt onder druk staat[1]. Mede onder invloed van de economische crisis is de omvang van de loterijmarkt in Nederland afgenomen. In omringende landen loopt de omzet van traditionele loterijproducten eveneens al enkele jaren terug. De toekomst laat zich lastig voorspellen. Het lichte economische herstel zal zich vertraagd vertalen in omzetgroei van de fusiepartners. Een andere ontwikkeling op de kansspelmarkt betreft de veranderende behoeften van consumenten. Spelers zijn in toenemende mate op zoek naar snellere spellen (short odds), hogere uitkeringspercentages, als ook naar een online spelaanbod. Omdat traditionele, offline loterijen zoals de Staatsloterij en SNS in onvoldoende mate voorzien in dit aanbod, staat de omzet van offline aanbieders ook hierdoor onder druk. De omzet van de Staatsloterij is de afgelopen jaren met 17% afgenomen, van 890 miljoen euro in 2009 tot 738 miljoen euro in 2014. Het marktaandeel is in die periode afgenomen van 49% naar 42%. Tabel 1 geeft een overzicht van de ontwikkeling van het marktaandeel, de omzet en de afdrachten van de Staatsloterij in de afgelopen jaren. De Staatsloterij ziet met de fusie mogelijkheden om de dalende omzetten te keren en het resultaat en marktaandeel op peil houden om zo het voortbestaan te verzekeren. Ook SNS ervaart dat de loterijmarkt onder druk staat en zoekt naar een manier om haar marktpositie te versterken.

Tabel 1: Kerncijfers Staatsloterij

		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Marktaandeel	%	49%	48%	48%	45%	44%	43%	43%	42%
Omzet	mln. €	779	829	891	832	819	783	771	738
	% groei		6%	7%	– 7%	– 2%	– 5%	– 2%	– 4%
Afdracht	mln. €	111,0	100,5	94,8	108,4	102,4	100,0	82,9	84,7

Los van de economische ontwikkelingen in het loterijlandschap constateren de fusiepartners dat de kansspelmarkt ook voor grote beleidsmatige veranderingen staat. Zo is aan de Tweede Kamer het wetsvoorstel inzake Kansspelen op Afstand toegezonden (Kamerstuk 33 996, nr. 2), waarmee het online aanbieden van kansspelen in Nederland legaal wordt. Daarnaast zal het kabinet de periode tot 2017 benutten voor de voorbereiding van regelgeving waarmee op een verantwoorde wijze transparante vergunningverlening van goede doelen loterijvergunningen plaats kan plaatsvinden. Ook zal het kabinet in die periode een nadere visie presenteren op de toekomst van de loterijen in Nederland. In deze nadere visie komen de huidige marktordening met zijn onderscheid tussen prijzenloterijen en goede doelen loterijen en de voorwaarden waaronder loterijvergunningen worden verleend aan de orde. De Staatsloterij en SNS verwachten dat het gefuseerde bedrijf beter kan inspelen op het nieuwe kansspelbeleid. Uit het onderzoek dat de Staatsloterij en SNS hebben

[1] Het beeld van Staatsloterij en SNS wordt bevestigd in de jaarlijkse ELISE-rapporten van European Lotteries (de Europese brancheorganisatie voor loterijen). In de periode 2007–2012 signaleerde European Lotteries een krimp van gemiddeld 0,4% per jaar in de markt voor «draw based games».

uitgevoerd naar mogelijkheden voor samenwerking hebben zij geconcludeerd dat een fusie tussen beide partijen de omzet verhoogt en met name de kosten verlaagt.

De fusiepartijen geven aan dat de omzet bijvoorbeeld kan stijgen door gebruik te maken van elkaars klantenbestand. Naar verwachting kunnen beide organisaties hiermee op effectieve wijze meer omzet genereren. Ook kan het fusiebedrijf gebruik maken van de kennis die de Staatsloterij en SNS afzonderlijk hebben opgedaan om de bediening van en het contact met klanten te verbeteren. Bijvoorbeeld bij het aanschafproces van loten in winkels en door verbetering van de klantenservice. De Staatsloterij en SNS kunnen verder hun afzonderlijk opgebouwde markt- en klantkennis gebruiken om loterijproducten (inclusief een online aanbod) te verbeteren om zo beter bij de wensen van de consument aan te sluiten. Bovendien kunnen de fusiepartijen de risico's van productontwikkeling en het betreden van nieuwe markten gezamenlijk beter beheersen.
De verwachting van de Staatsloterij en SNS is dat dit alles ertoe leidt dat er een extra resultaat van circa 30 miljoen euro zal zijn door omzetgerelateerde synergie. Het spreekt voor zich dat het fusiebedrijf als staatsdeelneming op verantwoorde wijze binnen de kaders van het kansspelbeleid invulling zal geven aan het verhogen van de omzet.
Naast omzetgerelateerde synergie signaleren de Staatsloterij en SNS mogelijkheden voor kostenbesparing na de fusie. Ondermeer op het personeelsbestand, het ontwikkelen van nieuwe loterijproducten, het verbeteren van de bestaande productportfolio, de kosten voor verkoop van loten en bij het opzetten van een online platform kunnen schaalvoordelen behaald worden. In totaal voorzien de Staatsloterij en SNS een kostenbesparing van ongeveer 20 miljoen euro voorzien.

Ik heb de business case van de Staatsloterij en SNS voor de fusie door KPMG laten onderzoeken. De bevindingen van KPMG bevestigen de verwachtingen van de Staatsloterij en SNS. De toets geeft aan dat een fusie de neergaande omzetten en teruglopende afdrachten tegengaat. Daarnaast zorgt een fusie voor een stevigere positie van de Staatsloterij en SNS op de traditionele loterijmarkt en op de nog open te stellen online kansspelmarkt, waar zij zullen moeten concurreren met niet-traditionele loterijaanbieders. Met de fusie ontstaat een sterkere, meer toekomstbestendige organisatie die de marktuitdagingen beter aankan.

In mijn beoordeling van de business case heb ik ook geconcludeerd dat een fusie een eventuele toekomstige privatisering van de Staatsloterij niet in de weg staat. De verwachting is dat een fusie juist bijdraagt aan de financiële aantrekkelijkheid van de staatsdeelneming.
Over het moment waarop een eventuele privatisering zal plaatsvinden kan ik nu geen duidelijkheid geven. Een dergelijk besluit kan pas worden genomen op het moment dat de nadere visie op de toekomst van de loterijmarkt door het Ministerie van Veiligheid en Justitie is geformuleerd. Dit is thans in 2017 voorzien. De visie van het kabinet is nog steeds dat het aanbieden van gokspellen niet langer als taak van de overheid moet worden gezien. Het kabinet ziet de Staatsloterij dan ook, conform de Nota Deelnemingenbeleid rijksoverheid (bijlage bij Kamerstuk 28 165, nr. 165) als een deelneming die niet permanent in staatshanden hoeft te blijven. Het kabinet zal, indien daartoe besloten is, de Kamer langs de lijnen van het besliskader, zoals opgesteld door de parlementaire onderzoekscommissie privatisering/verzelfstandig overheidsdiensten (POC), over het voornemen tot verkoop informeren.

2. Publieke belang

Na een positief oordeel over de business case van de fusie is getoetst of het publieke belang dat de Staatsloterij dient ook na de fusie geborgd is. Het publieke belang waaraan de Staatsloterij als staatsdeelneming een bijdrage levert, is gedefinieerd door de doelstellingen van het kansspelbeleid. Het kansspelbeleid kent drie doelenstellingen: kansspelverslaving voorkomen, de consument beschermen en criminaliteit en illegaliteit tegengaan. Op basis van deze uitgangspunten reguleert de overheid het aanbod op de Nederlandse kansspelmarkt.

In de praktijk geeft de Staatsloterij invulling aan het publieke belang door als staatsdeelneming binnen de regulatieve kaders uit het kansspelbeleid een betrouwbaar, transparant spelaanbod aan te bieden. Borging van consumentenbescherming is hierbij een belangrijk uitgangspunt van de Staatsloterij. Certificeringen op het gebied van informatiebeveiliging (ISO en World Lotteries Association), maar ook verantwoord spelaanbod (o.a. normenkader European Lotteries) en rapportageverplichtingen (GRI en Transparantiebenchmark) bieden zekerheden, maar vragen nu aanzienlijke financiële en managementinspanningen van beide organisaties. Om de normzettende rol blijvend te kunnen spelen, moet de onderneming ook in de toekomst een stabiele financiële positie behouden. Door de fusie met SNS waarbij een efficiëntere organisatie ontstaat hiervoor een goede basis. De fusiepartners benadrukken daarbij evenwel dat het fusiebedrijf ook in de toekomst het publieke belang op dezelfde betrouwbare en transparante wijze waarop de Staatsloterij dit momenteel doet, zal blijven dienen.

Een gerechtvaardigd positief neveneffect van het kansspelbeleid is het leveren van een financiële bijdrage aan diverse maatschappelijke doelen in de vorm van afdrachten. In de vergunningen is vastgelegd welke afdracht loterijaanbieders aan maatschappelijke doelen, sport of de staat moeten doen. De financiële voordelen die met een fusie behaald kunnen worden zorgen ervoor dat de bijdrage van de loterijen aan de maatschappij in de toekomst gewaarborgd is.

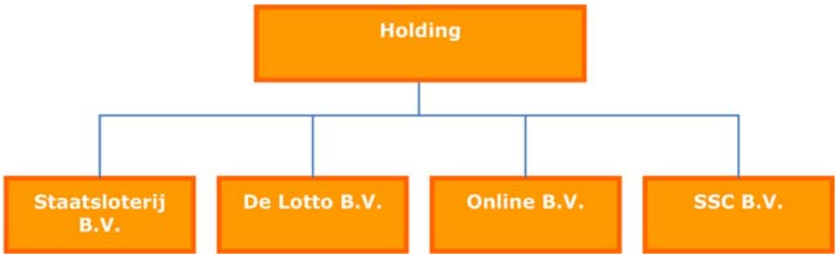
Ik ben van mening dat de fusie past binnen de doelstellingen van het kansspelbeleid en dat het publieke belang ook door de Holding geborgd wordt.

3. Technische uitwerking van de fusie

Mijn positieve oordeel over de business case en de wijze waarop het publiek belang geborgd is, vormden het startpunt om het fusievoornemen verder uit te werken. In deze paragraaf schets ik globaal de juridische structuur, de verdeling van de zeggenschap en de verdeling van het resultaat van de Holding. In bijlage 1 bij deze brief ga ik vervolgens dieper in op de voorgestelde juridische structuur.

De fusie krijgt vorm doordat de staat, NOC*NSF en ALN de Holding oprichten. Tegelijkertijd worden zowel Staatsloterij als SNS omgezet van stichtingen naar B.V.»s, respectievelijk Staatsloterij B.V. en Lotto B.V. Deze twee besloten vennootschappen worden dochtervennootschappen van de Holding. Daarnaast krijgt de holding twee andere dochtervennootschappen. Dit betreft Online B.V. – hier komen alle online-activiteiten van de Holding in terecht – en een dochtervennootschap waarin al het personeel is ondergebracht, het Shared Service Center (SSC B.V.). Figuur 1 geeft grafisch de structuur van de Holding op hoofdlijnen weer.

Figuur 1: Structuur van de Holding op hoofdlijnen



In de Holding heeft de staat met iets meer dan 99% van de aandelen de volledige zeggenschap. Het overige aandelenbelang van net geen 1% in is handen van NOC*NSF en ALN. De aandelen van NOC*NSF en ALN hebben geen stemrecht, maar hieraan zijn wel enkele bijzondere goedkeuringsrechten verbonden. Het gaat hier concreet om goedkeuring op het wijzigen van de doelomschrijving in de statuten, het wijzigen van de statutaire winstrechten die NOC*NSF en ALN hebben en het vervreemden/ontbinden van (delen van) de fusieorganisatie. Bijlage 1 bevat meer informatie over de zeggenschapsverdeling en de aandeelhouders.

Op basis van de vrije geldstromen uit Staatsloterij en SNS hebben de staat en NOC*NSF en ALN afspraken gemaakt over de verdeling van het resultaat van de Holding. Er is een verdeelsleutel van 63% voor de staat en 37% voor NOC*NSF en ALN vastgesteld (van de 37% is conform de statuten 72,46% bestemd voor NOC*NSF en 27,54% voor ALN). De financiële verwerking van het resultaat van de Holding is zo ingericht dat aan de voorwaarden in de kansspelvergunningen en aan de eisen van de Wet op de Kansspelen voldaan is. Een gedetailleerde beschrijving van de technische verwerking van de geldstromen is eveneens opgenomen in bijlage 1.

Het voornemen tot oprichting van de Holding is ook voorgelegd aan de Algemene Rekenkamer (de Rekenkamer). In bijlage 2 ga ik in op de opmerkingen van de Rekenkamer. Het advies van de Rekenkamer is tevens als aparte bijlage bij deze brief gevoegd[2]. Verder zijn bij deze brief de conceptstatuten van de nieuwe holding gevoegd[3]. Omdat voorafgaand aan de oprichting van de holding de rechtsvorm van de Staatsloterij van een stichting in een B.V. verandert zijn volledigheidshalve ook de concept akte van omzetting en de concept statutenwijziging van de Staatsloterij B.V. als bijlagen toegevoegd[4].

4. Gevolgen voor de begroting

Een afweging bij de fusie is uiteraard ook het effect op de Rijksbegroting. Momenteel is in de Rijksbegroting voor 2015 een afdracht van de Staatsloterij aan de staat van 83,4 miljoen euro geraamd. Voor 2016 en verder is de jaarlijkse afdracht geraamd op 90 miljoen euro. De afdrachten aan de staat zullen naar verwachting oplopen tot 120 miljoen vanaf 2018. De huidige verwachting is dat de Staatsloterij in 2018 als stand alone loterijaanbieder ongeveer 80 miljoen euro aan afdrachten zou realiseren. De fusie leidt dus naar verwachting tot 40 miljoen meer opbrengst voor de staat (ten opzichte van de raming in de Rijksbegroting is dit 30 miljoen

[2] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl
[3] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl
[4] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

euro meer). Toelichting op de totstandkoming en de verwerking van de afdrachtstromen op de Rijksbegroting is opgenomen in bijlage 1 bij deze brief.
Ook de afdrachten aan NOC*NSF en ALN zullen naar verwachting met meer bijna 17 miljoen euro toenemen tot ruim 71 miljoen euro in 2018.

Van de 40 miljoen euro aan verwachte extra afdrachten aan de staat komt 20 miljoen euro uit synergie-effecten en het gezamenlijk met SNS betreden van de online markt. De resterende 20 miljoen euro is het gevolg van de vaststelling van de winst voor de vennootschapsbelasting, zoals die voor het fusiebedrijf gaat gelden. De Staatsloterij en SNS (beide stichtingen) hebben de gevolgen van de voorgenomen fusie met de belastinginspecteur besproken. Hierbij is de vennootschapsbelastingplicht van het fusiebedrijf (een besloten vennootschap) vastgesteld en is besproken hoe ten aanzien van de afdrachten uit hoofde van de vergunningen de voor de vennootschapsbelasting (Vpb) relevante winst moet worden vastgesteld. Op dit moment is de Staatsloterij Vpb-plichtig maar mogen de afdrachten van de Staatsloterij aan de staat niet afgetrokken worden van de winst. SNS is momenteel niet Vpb-plichtig en kan de afdrachten dus ook niet aftrekken. Na de fusie zijn de afdrachten van de Staatsloterij en SNS aftrekbaar voor de Vpb. In de praktijk leidt dit bij SNS niet tot een financieel voordeel ten opzichte van de huidige situatie. Fusiepartners geven daarmee aan dat na de fusie het resultaat na belastingen bij het fusiebedrijf hierdoor hoger is dan in de huidige afzonderlijke situaties.

Overigens geven de Staatsloterij en SNS aan dat er in het eerste jaar na de fusie slechts in beperkte mate sprake zal zijn van hogere afdrachten aan de staat en aan NOC*NSF en ALN. Dit komt doordat de beoogde synergie-effecten pas na verloop van tijd worden gerealiseerd. Bovendien komen de kosten van de integratie van de Staatsloterij en SNS tot één organisatie in de periode kort na de fusie ten laste van het resultaat van de Holding.

5. Mededingingsrechtelijke beoordeling

Na beoordeling van het fusievoornemen ben ik als beheerder van de Staatsloterij tot de conclusie gekomen dat de fusie met SNS leidt tot een toekomstbestendige onderneming. De Holding is in staat een financiële bijdrage aan maatschappelijke doelen te genereren en zal het publieke belang vastgelegd in het kansspelbeleid blijven dienen. Uiteraard is een positieve beoordeling van de fusie door de Autoriteit Consument en Markt (ACM) vanuit mededingingsrechtelijk perspectief noodzakelijk.

In deze brief loop ik niet vooruit op de uitkomst van het onderzoek door de ACM. Het is namelijk aan de ACM als toezichthouder om de fusie tussen de Staatsloterij en SNS vanuit mededingingsrechtelijk perspectief te beoordelen en om zelfstandig tot een oordeel te komen. Wel kan ik melden dat de fusiepartijen op 3 juli 2015 bij de ACM melding gedaan van het voornemen tot een concentratie conform artikel 34 van de Mededingingswet. Op 18 augustus 2015 heeft de ACM besloten dat voor de fusie een vergunning nodig is. De ACM zal in de vergunningsfase nader onderzoek doen naar de mate van concurrentie op de loterijmarkt. De belangrijkste vraag in dit onderzoek is of er na de fusie voldoende concurrentie overblijft en of consumenten voldoende keuze behouden in loterijspelen.

Slotsom

Zoals hierboven omschreven ben ik van mening dat met het voornemen de Holding op te richten een versterking van de Staatsloterij tot stand komt.
Ik concludeer dat er een financieel gezonde organisatie ontstaat die de marktuitdagingen aankan en een brede basis in een veranderende kansspelmarkt heeft. Het fusiebedrijf komt tegemoet aan de verwachtingen met betrekking tot afdrachten aan de staat nu en in de toekomst en genereert bovendien meer inkomsten voor maatschappelijke doelen en de sport. Dit alles afwegend stem ik als beheerder van de Staatsloterij in met een fusie tussen de Staatsloterij en SNS.

Uiteraard heb ik ook kennisgenomen van het besluit van de ACM en ben ik mij ervan bewust dat de fusie pas kan worden geëffectueerd nadat de ACM hiervoor de vergunning verleent. Toch wil ik nu al, terwijl het onderzoek van de ACM nog loopt, het voornemen tot fuseren aan uw Kamer voorleggen. Op deze manier kan de implementatie van de fusie snel plaatsvinden, indien beide Kamers akkoord zijn en als de ACM de vergunning is verkregen.

De Staatssecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes

Bijlage 1: Technische uitwerking van de fusie

Deze bijlage behandelt de (juridisch) technische aspecten van fusie. Hier beschrijf ik de juridische structuur van de fusieorganisatie en de gevolgen daarvan voor de zeggenschap en de uitoefening van het staatsaandeelhouderschap in het nieuwe fusiebedrijf. Ook de financiële rechten binnen de nieuwe organisatie, een toelichting op de afdrachtstromen en de verwerking daarvan komen aan bod. Daarnaast gaat de bijlage kort in op het startkapitaal en de reserves in de Holding.

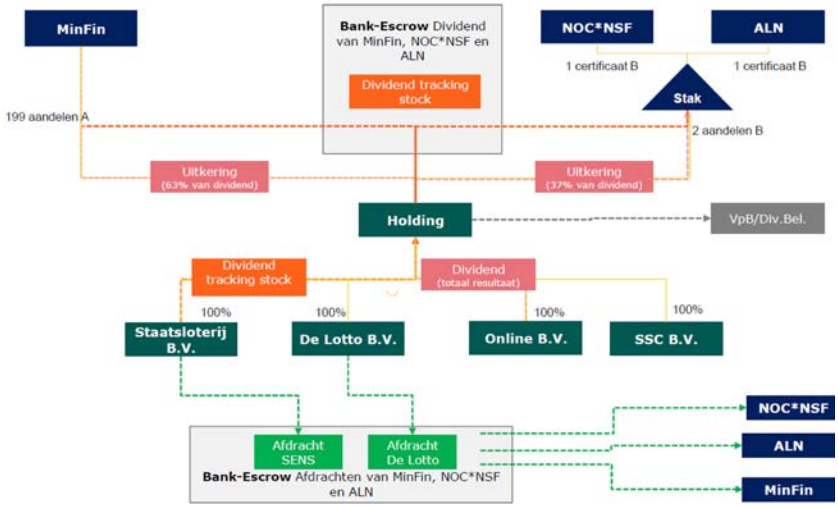
Juridische structuur

De structuur van het fusiebedrijf is gebaseerd op het uitgangspunt dat de Holding als één organisatie handelt en naar buiten treedt. Hieronder schets ik de beoogde structuur van de fusieorganisatie. Met deze structuur van een holding en onderliggende vennootschappen blijven de Staatsloterij en SNS op grond van hun vergunningen rapporteren, een administratie aanhouden en afdrachten doen. De huidige vergunningen en de daarin opgenomen vereisten dat alle opbrengsten van de Staatsloterij en SNS moeten worden afgedragen aan de staat respectievelijk NOC*NSF en ALN worden in deze structuur dus gerespecteerd. De Kansspelautoriteit heeft deze structuur ook beoordeeld en ziet geen belemmeringen gelet op de vereisten van de Wet op de kansspelen en de afgegeven vergunningen.

De holding «De Holding» en de onderliggende vennootschappen worden ingericht als besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid (B.V.). Om dit mogelijk te maken wordt allereerst de huidige rechtsvorm van zowel de Staatsloterij als SNS (beide stichtingen) gewijzigd. Beide partijen worden besloten vennootschappen. De Holding houdt alle aandelen in deze twee onderliggende vennootschappen. De Holding zelf geeft twee soorten aandelen uit, te weten «gewone aandelen», die de staat houdt, en «stemrechtloze aandelen», die de huidige beneficianten van SNS via een Stichting Administratiekantoor (STAK) houden. Stemrechtloze aandelen zijn een geschikte methode om NOC*NSF en ALN passende zeggenschap te geven. Omdat de naamloze vennootschap als rechtsvorm niet de mogelijkheid biedt om stemrechtloze aandelen te houden en dit in een besloten vennootschap wel kan is gekozen voor de B.V. als rechtsvorm bij de Holding en de onderliggende vennootschappen. Dit in tegenstelling tot bij de meeste andere staatsdeelnemingen die naamloze vennootschappen zijn.

Figuur 2 geeft de juridische structuur van de fusieorganisatie weer. Deze structuur is als volgt:
- De staat, NOC*NSF en ALN richten een holding op, de Holding B.V.
- De Staatsloterij wordt omgezet van stichting naar een B.V. Dit geldt ook voor SNS.
- Staatsloterij B.V. wordt onderdeel van een holdingstructuur. Ook Lotto B.V. wordt onderdeel van deze holdingstructuur.
- Daarnaast is Online B.V een dochtervennootschap van de holding. Hierin worden de activiteiten op de onlinemarkt worden ondergebracht (op het moment dat de benodigde wetgeving hiervoor van kracht is).
- Om als één organisatie te opereren worden alle kosten gemaakt door het Shared Service Center (SSC B.V.) Ook SSC wordt als dochtervennootschap van de Holding opgericht. Het SSC berekent alle gemaakte kosten door aan Staatsloterij B.V., Lotto B.V. en Online B.V. zodat de afdrachtstromen correct zullen verlopen.

Figuur 2: Juridische structuur, verdeling van de aandelen en geldstromen in de Holding



Ook is in Figuur 2 weergegeven hoe de aandelen verdeeld zijn tussen de staat en NOC*NSF en ALN. De staat houdt iets meer dan 99% van de aandelen. Dit zijn «gewone aandelen» (aandelen A in figuur 1). NOC*NSF en ALN houden met alle stemrechtloze aandelen (aandelen B in figuur 1) net iets minder dan 1% van de aandelen. NOC*NSF en ALN houden deze aandelen via een Stichting Administratiekantoor (STAK), die de aandeelhoudersrechten namens NOC*NSF en ALN uitoefent. Aan de stemrechtloze aandelen zijn winstrechten en enkele bijzondere goedkeuringsrechten gekoppeld. Ik ga daar verderop in de bijlage nader op in.

Zeggenschap en uitoefening van het aandeelhouderschap van de staat

De staat zal zijn aandeelhouderschap in het fusiebedrijf uitoefenen conform het beleid uit de Nota Deelnemingenbeleid rijksoverheid 2013[5] (verder: de Nota). De aandeelhoudersrechten en instrumenten van de staat zijn conform het Burgerlijk Wetboek en conform de standaard voor statuten die de staat hanteert. Dit betekent bijvoorbeeld dat investeringen boven een bepaalde drempel door de staat als aandeelhouder moeten worden goedgekeurd. Het bestuur en de raad van commissarissen van de Holding zijn onafhankelijk en handelen in het belang van de vennootschap en de daarmee verbonden onderneming. Conform de Nota zal de fusieorganisatie ook de Nederlandse Corporate Governance Code («comply or explain») naleven. Het feit dat er sprake is van een structuur met een holding doet overigens niets af aan de uitvoerbaarheid van de Nota. Vrijwel alle besluitvorming zal namelijk direct of indirect plaatsvinden op het niveau van de Holding. Verder kan de staat alle inlichtingen van de dochters opvragen. Dit is informatie die normaliter ook bij de Holding aanwezig zal zijn. Bovendien moeten bepaalde voorgenomen besluiten in de dochtervennootschappen ook aan de staat als aandeelhouder ter goedkeuring worden voorgelegd als het besluiten betreft waarvoor de staat ook in de holding goedkeuring moet geven. Overigens hebben ook de dochtervennootschappen een uitgebreide informatieplicht aan de Kansspelautoriteit (KSA).

Met de geschetste aandelenverdeling heeft de staat volledige zeggenschap over alle aandeelhoudersbesluiten, met dien verstande dat aan de stemrechtloze aandelen van NOC*NSF en ALN (vertegenwoordigd door

[5] Kamerstuk 28 165, nr. 165.

de hierboven genoemde STAK) enkele bijzondere goedkeuringsrechten zijn gekoppeld. Het gaat hierbij om aandeelhoudersbesluiten respectievelijk bestuursbesluiten die dermate zwaarwegend zijn dat deze niet kunnen worden genomen zonder instemming van de STAK, omdat hiermee bijvoorbeeld de rechten van de houders van de stemrechtloze aandelen wijzigt. Concreet gaat het om goedkeuring op het wijzigen van de doelomschrijving in de statuten, het wijzigen van de statutaire winstrechten die de STAK heeft en het vervreemden/ontbinden van (delen van) de fusieorganisatie. Dit laatste goedkeuringsrecht is geclausuleerd bij een eventuele verkoop van de fusieorganisatie waarbij de goedkeuring slechts onthouden kan worden indien (kort gezegd) afbreuk wordt gedaan aan de rechten van de STAK of NOC*NSF/ALN, de afgesproken winstrechten of de reputatie, identiteit of betrouwbaarheid van de STAK of NOC*NSF/ALN.
Verder wordt de STAK tweemaal per jaar geïnformeerd over de gang van zaken in de fusieorganisatie. Dit gebeurt op de reguliere aandeelhoudersvergaderingen waar de staat en de STAK als aandeelhouders aanwezig zijn.

Tabel 2 vat samen hoe de zeggenschap van de staat in de Staatsloterij is in de huidige situatie en hoe deze zal zijn bij de Holding.

Op dit moment is de Staatsloterij een stichting en is er derhalve geen formele aandeelhoudersrelatie tussen de Staatloterij en de staat. In de statuten van de Staatsloterij is vastgelegd hoe de staat zeggenschap heeft bij de Staatsloterij. Na de fusie zal de staat alle gewone aandelen houden in de Holding. De bevoegdheden die in de statuten van de Holding toekomen aan de algemene vergadering van aandeelhouders van de Holding, komen derhalve toe aan de staat.
Volledigheidshalve is in onderstaand overzicht voor de belangrijkste besluiten aangegeven welke zeggenschap de staat op dit moment bij de Staatsloterij heeft en welke zeggenschap de staat na de fusie bij de Holding zal hebben.

Tabel 2: Huidige zeggenschap van de staat bij Staatsloterij en na de fusie

Thema	Staatsloterij	Holding
Investeringen	Geen goedkeuring door de staat voor investeringen vereist.	Goedkeuring vereist van de staat voor investeringen binnen Nederland boven 2 miljoen euro. en voor investeringen buiten Nederland boven 1 miljoen euro.
Benoeming raad van bestuur (RvB)	Door raad van commissarissen (RvC) na voorafgaande goedkeuring van Minister	Door de staat op bindende voordracht van RvC
Ontslag RvB	Door Minister *en* door RvC na voorafgaande goedkeuring van Minister	Door de staat na horen van RvC. RvC kan niet-bindend voorstel tot ontslag doen
Benoeming, RvC	Door Minister op voordracht van RvC	Door de staat op voordracht van RvC en met aanbevelingsrecht van de staat en ondernemingsraad *en* door Ondernemingskamer als vertrouwen in gehele RvC is opgezegd
Ontslag RvC	Door Minister op voordracht van RvC	Individuele commissaris: door de Ondernemingskamer Gehele RvC: door opzeggen van vertrouwen met ontslag als gevolg. Nieuwe RvC daarna benoemd door Ondernemingskamer

Thema	Staatsloterij	Holding
Beloningsbeleid	Door Minister op voorstel van RvC	Door de staat op voorstel van RvC
Bezolding RvB	Door RvC binnen het bezoldigingsbeleid	Door RvC binnen het bezoldigingsbeleid
Bezolding RvC	Door RvC na goedkeuring Minister	Door de staat met mogelijkheid om de RvC te verzoeken een voorstel te doen
Profiel RvC	Geen bepaling opgenomen	Door RvC na goedkeuring van de staat
Strategie	Geen opgenomen expliciete bepaling in de statuten over de strategie. RvB stelt beleidsplan vast met voorafgaande goedkeuring RvC	Door RvB onder toezicht RvC na raadplegen van de staat

Financiële rechten in de fusieorganisatie

Net als de huidige Staatsloterij is de fusieorganisatie een private onderneming die zelf winst genereert en niet met publieke middelen bekostigd wordt. De staat stelt als aandeelhouder de jaarrekening vast. Ook beslist de staat over de bestemming van de winst van de holding, nadat het bestuur hierover een voorstel aan de aandeelhouders heeft gedaan. De winst van de holding kan worden uitgekeerd aan de aandeelhouders of worden toegevoegd aan het eigen vermogen van de holding. Bij de verdeling van de winst mag de continuïteit van de onderneming niet in gevaar komen.

Zoals hierboven omschreven komt de STAK een winstrecht toe als houder van de stemrechtloze aandelen. De winst van de fusieorganisatie moet dus worden verdeeld tussen de staat en de beneficianten. Naast de verwachte winst en de daarbij behorende dividendstromen vanuit de dochtervennootschappen, zijn de Staatsloterij B.V. en Lotto B.V. op grond van de kansspelvergunningen ook verplicht afdrachten aan de staat en NOC*NSF/ALN te betalen. In het geval van de Staatsloterij wordt het percentage vastgesteld door de Minister van Financiën en bedraagt dit percentage minimaal 15% van de nominale waarde van de verkochte loten. SNS is verplicht de volledige winst aan NOC*NSF/ALN af te dragen. Om het resultaat van de fusieorganisatie te verdelen is tussen de staat en de beneficianten een vaste verdeelsleutel van 63% voor de staat en 37% voor NOC*NSF en ALN afgesproken. Deze verhouding is tot stand gekomen door de te verwachten toekomstige kasstromen van de Staatsloterij en SNS in een stand alone situatie voor 100% aan respectievelijk de staat en de beneficianten toe te delen en de online kasstromen en de synergie-effecten elk voor 50% aan de staat enerzijds en de NOC*NSF en ALN (als begunstigden van de afdrachten) anderzijds toe te delen.

Door de afspraak over de verdeling van de totale opbrengsten van de fusieorganisatie is het mogelijk om binnen de fusieorganisatie een optimaal spelaanbod en optimale synergie te realiseren. De fusieorganisatie kan dan namelijk de totale opbrengsten optimaliseren, zonder dat besluiten over het spelaanbod in een bepaalde entiteit invloed hebben op specifiek de afdrachten aan de staat of NOC*NSF/ALN. De staat en NOC*NSF/ALN krijgen hun afdrachten immers op basis van de gezamenlijke totale verdiensten die worden gerealiseerd in alle B.V.»s van de fusieorganisatie.

Verwerking van afdrachten en dividend

In verband met de verplichtingen in de kansspelvergunningen en in de wetgeving kunnen de opbrengsten van de Holding niet zondermeer direct verdeeld worden in de afgesproken verhouding van 63/37. Er is namelijk bepaald dat de opbrengsten van de Staatsloterij dienen toe te komen aan de staat en de opbrengsten van SNS aan NOC*NSF en ALN.

Om te bewerkstelligen dat het resultaat van de fusieorganisatie voor 63% toe zal komen aan de staat en voor 37% aan NOC*NSF en ALN is concreet het volgende overeengekomen. De verplichte afdrachten uit de Staatsloterij die toekomen aan de staat worden overgemaakt op een speciale geblokkeerde bankrekening (escrow rekening) die wordt aangehouden bij een neutrale en financieel betrouwbare derde (escrow agent). Hetzelfde geldt voor de verplichte afdrachten uit SNS die toekomen aan NOC*NSF en ALN.
Vervolgens ontvangen de staat en NOC*NSF en ALN via een automatische verrekening door de escrow agent rechtstreeks de juiste bedragen. De afspraken over de verrekening worden vastgelegd in een overeenkomst tussen de betrokken partijen.
De diensten van de escrow agent zijn dus een middel om de afdrachtstromen te laten verlopen in lijn met de voorschriften voor de afdrachten in de wet en de vergunningen.

Los van de verplichte afdrachten ontvangen de staat en de beneficianten ook dividenden, het deel van de winst van de holding dat de aandeelhouders toekomt. Deze dividenden moeten volgens dezelfde verdeelsleutel worden uitgekeerd. In feite bestaat de winst uit het resultaat van de Staatsloterij en het resultaat van de Online dochter. Shared Service Center genereert zelf immers geen winst en Lotto B.V. is verplicht het volledige resultaat via de verplichte afdrachten af te dragen aan de beneficianten. De verdeling van het resultaat uit de Staatsloterij kent een wettelijke beperking. Alle winst uit de Staatsloterij moet namelijk aan de staat worden afgedragen. Dit betekent dat het dividend uit de Staatsloterij niet aan de holding uitgekeerd kan worden om vervolgens voor 37% aan NOC*NSF en ALN door te geleiden. Om te voldoen aan de voorwaarde dat de opbrengsten van de Staatsloterij toekomen aan de staat is daarom in de structuur een Tracking Aandeel Staatsloterij opgenomen. Aan dit Tracking Aandeel Staatsloterij is statutair het recht op de dividenden vanuit de Staatsloterij verbonden. Nadat de staat deze dividenden heeft ontvangen, zal de staat deze bedragen conform de afspraken met beneficianten in de verhouding 63:37 verrekenen en uitkeren. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van dezelfde escrow rekening. Op deze wijze wordt dus recht gedaan aan zowel de bepalingen in de wetgeving en de vergunning als aan de verdeelafspraak tussen de staat en NOC*NSF en ALN.

Bovengenoemde regeling waarbij de verplichte afdrachten en het dividend uit de Staatsloterij eerst toekomen aan de staat respectievelijk NOC*NSF en ALN en vervolgens tussen partijen worden verrekend heeft ook gevolgen voor de verwerking op de Rijksbegroting. Hieronder wordt geschetst hoe de verwerking van de betalingen via de escrow rekening, de afdrachten en dividendinkomsten op begroting IX precies plaatsvindt. Voordat verrekening via de escrow agent plaatsvindt, worden de ontvangen bedragen vanuit de Staatsloterij (zowel afdrachten als dividenden) verantwoord als ontvangsten op de begroting van Financiën. Daarna worden dezelfde bedragen op grond van de juridische verplichting in de verrekeningsovereenkomst verantwoord als uitgaven op de escrow

rekening[6]. De ontvangst en de uitgave van de ontvangen bedragen van de Staatsloterij zijn aan elkaar gelijk en daarmee budgettair neutraal. Na verrekening door de escrow agent wordt daadwerkelijk 63% van de ontvangen bedragen overgemaakt naar de staat en als ontvangst opgenomen op de begroting van Financiën.

De verwerking via de escrow agent is een tijdelijke maatregel. Deze kan komen te vervallen indien de afdrachtstructuur in de kansspelwetgeving en de vergunningen wordt aangepast. In dat geval kan de holding alle vergunningen van de Staatsloterij-, Lotto en Online aanvragen en kan in de vergunningen worden opgenomen dat de afdrachten vanuit de organisatie aan de staat respectievelijk NOC*NSF en ALN kunnen worden gedaan. Ook de Wet op de kansspelen dient hiervoor te worden aangepast. Dit leidt tot een vereenvoudiging van de structuur. De afdrachten kunnen dan op basis van de verdeelsleutel naar de staat en de beneficianten verdeeld worden vanuit de holding, zonder dat hiervoor een escrow benodigd is. Ook het Tracking Aandeel kan dan komen te vervallen.

Kapitaal en reserves

Het startkapitaal van de Holding is in feite alleen afkomstig van de Staatsloterij, in ruil waarvoor de staat meer zeggenschap krijgt dan de NOC*NSF en ALN. SNS heeft weliswaar financiële middelen om in een gedeelte van het startkapitaal van de nieuwe fusieorganisatie te voorzien, maar deze middelen worden gebruikt om de teruglopende inkomsten van sport en maatschappelijke organisaties te ondervangen.
Het door de Staatsloterij in te brengen startkapitaal zal overigens niet hoger zijn dan het kapitaal dat nu in de Staatsloterij zit. De staat zal dus geen kapitaalstorting doen naar aanleiding van de fusie. Tevens wordt bepaald dat al het kapitaal dat de staat via de Staatsloterij bij de start van de fusieorganisatie inbrengt op een aparte reserve wordt geboekt. Bij ontbinding of opheffing van de fusieorganisatie en indien een deel van het kapitaal niet (meer) nodig is, komt het bedrag op deze reserve toe aan de staat.
Indien winst van de holding wordt toegevoegd aan het eigen vermogen, dan wordt dit op een aparte reserve gereserveerd. Dit door de fusieorganisatie verdiende vermogen komt aan alle aandeelhouders toe en wordt bij een ontbinding, opheffing of tussentijdse uitkering uit de vrije reserves verdeeld via de hierboven omschreven 63/37-verdeling.

[6] Er is hierbij geen sprake van daadwerkelijke kasstromen, maar van technische verwerking van de afdrachten.

Bijlage 2:

Opmerkingen van de Algemene Rekenkamer

In het kader van artikel 34 van de Comptabiliteitswet heb ik de Algemene Rekenkamer om advies gevraagd. In haar advies heeft de Algemene Rekenkamer drie aandachtspunten genoemd, die betrekking hebben op:

1. de oprichting van de Holding B.V. in relatie tot het kabinetsbeleid, waarbij aanbevolen wordt om in voorliggende brief duidelijk te maken (i) hoe de oprichting van de Holding B.V. en de oprichting van Online B.V. en SSC zich verhouden tot het kabinetsbeleid ten aanzien van de kansspelen en (ii) wat het opnemen van Staatsloterij B.V. binnen de holdingstructuur betekent voor een eventuele vervreemding en voor het waardebehoud van Staatsloterij B.V.;
2. de afdrachten van Staatsloterij B.V. aan de Nederlandse staat, waarbij aanbevolen wordt om in deze brief duidelijk te maken (i) wat deze constructie voor gevolgen heeft voor de afdrachten van de staat en welke gegevens aan de verdeelsleutel ten grondslag liggen en (ii) hoe de afdrachten in de begroting en het jaarverslag van het Ministerie van Financiën tot uiting komen en wat dit betekent voor het budgetrecht van de Tweede Kamer in relatie tot de juridische verplichting die bij deze fusie wordt aangegaan;
3. de onderzoeksbevoegdheden van de Algemene Rekenkamer bij de Holding B.V. en haar dochtermaatschappijen.

De Algemene Rekenkamer heeft verwezen naar de Nota Deelnemingenbeleid (Kamerstuk 28 165, nr. 165) waarin de Staatsloterij als niet-permanente deelneming is aangewezen. Door de oprichting van de nieuwe fusieorganisatie en daarmee een staatsdeelneming wordt volgens de Algemene Rekenkamer het aantal staatsdeelnemingen uitgebreid, wat vragen oproept in relatie tot het aanmerken van de Staatsloterij als niet-permanente deelneming. Hierop is reeds ingegaan in de paragraaf «Redenen voor de fusie en verhouding tot beleidsvisie loterijmarkt». In de nieuwe structuur zal de Staatsloterij een dochter worden van de holding, de staat zal aandelen houden in de nieuwe fusieorganisatie in plaats volledige zeggenschap te hebben over de Staatsloterij zoals nu het geval is. Van een uitbreiding van het aantal staatsdeelnemingen in portefeuille is derhalve geen sprake.

Het tweede verzoek van de Rekenkamer om inzichtelijk te maken welke gevolgen de constructie heeft voor de afdrachten heb ik toegelicht in de paragraaf «Financiële rechten in de fusieorganisatie» in bijlage 1 en in de paragraaf «gevolgen voor de begroting» in de brief. Voor het aandachtspunt van de Algemene Rekenkamer over hoe de afdrachten in de begroting worden verwerkt, verwijs ik naar de laatstgenoemde paragraaf.

Daarnaast heeft de Algemene Rekenkamer opmerkingen gemaakt over haar bevoegdheden in de fusieorganisatie en dan met name haar bevoegdheden om onderzoek ter plaatse te doen bij de dochterondernemingen van de Holding.
Mijns inziens veranderen de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer in essentie niet ten opzichte van de huidige situatie. De staat krijgt namelijk een aandelenbelang van meer dan 95% in de Holding, waardoor de Algemene Rekenkamer conform de Comptabiliteitswet onderzoek ter plaatse kan doen bij de holding. In de beoogde structuur wordt de Staatsloterij een dochter van de holding. De Comptabiliteitswet geeft de Rekenkamer inderdaad geen bevoegdheden bij dochterondernemingen van staatsdeelnemingen. Daarentegen bevat de vergunning van de Staatsloterij de verplichting voor de Staatsloterij om mee te werken aan een onderzoek door de Algemene Rekenkamer. Dit wijzigt niet door de fusie.